

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1985). La Ordenación Territorial; un reto para el estado de las autonomías. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, sección Doctrinal*, 226, pp. 209-240.

Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.24965/reala.vi226.8415>

© INAP



Este artículo está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

# **LA ORDENACION TERRITORIAL; UN RETO PARA EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS**

71:353.072.1

por

**Luciano Parejo Alfonso**

**SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. UNA CAPITAL CUESTION DE PRINCIPIO: EL NUEVO JUEGO DE LAS COMPETENCIAS EN LA INTEGRACION DEL ORDENAMIENTO.—III. ALGUNAS DE LAS CUESTIONES MAS RELEVANTES DE LA ORDENACION TERRITORIAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS: 1. ¿UNO O DOS SECTORES DEL ORDENAMIENTO? 2. LA CONDICIÓN «HORIZONTAL» DE LA ORDENACIÓN; SUS CONSECUENCIAS. 3. LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LAS DIFERENTES INSTANCIAS TERRITORIALES Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. 4. LA DIALÉCTICA PLANIFICACIÓN INTEGRAL-PLANIFICACIÓN SECTORIAL.—IV. BREVE REFLEXION FINAL.**

## **I. INTRODUCCION**

El ordenamiento relativo a la ordenación territorial y urbanística se encuentra hoy en España (aunque el juicio podría fácilmente generalizarse, en lo básico, a la mayoría del resto de los países europeos vecinos) en una clara situación de transición, en la que se hacen presentes elementos de inadecuación y agotamiento de las soluciones sustantivas o regulaciones materiales, inseguridad en cuanto al rumbo de la evolución pro futuro de éstas, así como también de confusión e incertidumbre en punto al orden de competencias en la materia y el juego recíproco y armónico de las mismas.

En el primer plano de las soluciones de fondo, algunos de los factores determinantes son comunes con otros sectores ordinamentales. Es el caso de la evolución experimentada por la propia materia, exigente de adaptaciones, actualizaciones e incluso replanteamientos más o menos globales o generales. Tal exigencia es especialmente acusada en el régimen jurídico del urbanismo, por cuanto, habiendo alcanzado un alto grado de perfeccionamiento y complejidad en sus técnicas, el doble hecho del mantenimiento —incluso por la reforma legislativa de 1975— de postulados y principios hoy claramente inadecuados y la necesidad de su gestión por una Administración pública profundamente descentralizada, convierte, paradójicamente, el conjunto de aquellas técnicas en un sistema de difícil manejo y aplicación, erigiéndolo en rémora, cuando no en obstáculo, para la consecución de los nuevos objetivos y fines que las políticas de ordenación territorial y urbanística o con incidencia en el territorio deben servir, no sólo en función de la realidad social, sino del orden de valores instaurado por la Constitución de 1978. No debe olvidarse que en la década de los sesenta se produce un cambio sustancial en el escenario de actuación del ordenamiento urbanístico; cambio que puede cifrarse en el agotamiento del período de crecimiento de las ciudades (sobre cuya hipótesis se encuentra montado nuestro sistema en sus técnicas más importantes) y la aparición de una clara limitación de las disponibilidades financieras públicas como consecuencia de la crisis económica de alcance internacional, dando lugar a la sustitución del objetivo tradicional de la ordenación, de la expansión del fenómeno urbano por el de reordenación, acondicionamiento y mejora del espacio urbano existente (sobre este extremo y sus repercusiones para el ordenamiento urbanístico vigente, mi trabajo «La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico», en revista *Ciudad y Territorio*, Ed. IEAL, números 59 y 60, págs. 41 y sigs.). A ello se añade la incidencia directa de las determinaciones de la norma constitucional en la materia. Del alcance de esta incidencia (de la que me he ocupado con algún detalle en otro lugar: «El urbanismo ante el Derecho», en *RDU*, número 71, págs. 45 y sigs.) dan cuenta los siguientes supuestos, expuestos a título puramente enunciativo:

- La regulación constitucional de la propiedad como derecho fundamental con un contenido esencial indisponible incluso para el legislador ordinario, teniendo en cuenta el principio

básico de la disociación de la facultad de transformación del suelo (*ius aedificandi*) del derecho dominical en que el texto legal vigente hace descansar el régimen urbanístico de este derecho.

- La indefinición constitucional del Plan como forma de manifestación del poder público, principalmente el administrativo, siendo así que la ordenación territorial aparece articulada sustancialmente sobre el juego de la planificación, hasta el punto de que a través de este instrumento se determinan —desde un régimen general legal muy principal y esquemático— los concretos regímenes del suelo (así sucede, por demás, en la mayoría de los ordenamientos europeos, como señala M. MARCELLONI: «Regime dei suoli e politiche urbane. L'Europa e l'Italia», en *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, núm. 18, páginas 3 y 4).

Esta indefinición repercute no sólo en el punto decisivo de la capacidad reguladora del Plan, sino también en el plano competencial, toda vez que de la adecuada configuración del instrumento planificador depende en gran medida la virtualidad de la distribución —vertical y horizontal— de competencias entre las Administraciones y la resolución de los eventuales e inevitables conflictos entre las mismas.

- La introducción, por la vía de la definición de los títulos competenciales, en el sistema constitucional de reparto del poder entre el Estado central y las Comunidades Autónomas del concepto «ordenación del territorio» como alusivo a una materia y, por tanto, a un ordenamiento específico, distintos del tradicional urbanismo, que hasta ahora ha venido ocupando la totalidad del espacio relativo a la utilización del suelo, del territorio, sea por agentes públicos o privados.

En el segundo de los planos antes expuestos, el de las competencias, la radical transformación del Estado por la Constitución, con el consiguiente trastocamiento de las reglas estructurales del ordenamiento, del sistema de distribución de competencias, de la articulación de éstas y de las relaciones interadministrativas, se ha dejado sentir muy acusadamente en el urbanismo; materia que la Constitución entrega enteramente a la disposición legislativa de las Comunidades Autónomas y en la que se ha producido lógicamente en favor de las mismas un proceso muy amplio de transferencias desde

el poder central. Si toda delimitación competencial comporta dificultades apreciables, las características de la materia urbanística o, si se quiere, de la ordenación territorial hacen dicha tarea más compleja aún si cabe. Con ocasión de la descentralización francesa ha señalado acertadamente J. CHAPUISAT («Decentralisation et urbanisme», en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 5, mayo 1984, págs. 311 y sigs.) la doble circunstancia determinante de esa mayor complejidad: la unicidad del objeto de la ordenación urbanística, el territorio, que impide su división entre las distintas instancias públicas (el territorio de cada una de éstas queda englobado por el de la inmediatamente superior, de modo que la imagen final resultante es la propia de las muñecas rusas); de otro lado, la ordenación a establecer y a gestionar presenta necesariamente una mínima continuidad que impide, desde luego, los cortes limpios precisos para establecer bloques competenciales netos.

Alimentada por estas causas comunes y específicas, la situación de transición informalizada del ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística se arrastra así sin final cierto vislumbrable, de forma más acusada a partir de la promulgación de la Constitución y la culminación del proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Se continúa viviendo básicamente de la simple acomodación competencial operada en el contexto de la política de trasposos a las Comunidades Autónomas, que —en síntesis— no supone sino la sustitución de los órganos de la Administración del Estado en la titularidad y el ejercicio de las competencias a ellos asignadas en el ordenamiento preconstitucional por los órganos de dichas Comunidades, sin que la regulación material de este ordenamiento haya visto otras innovaciones que los parciales reajustes operados en ella por leyes catalanas y madrileñas. Sin perjuicio de la realización de algunos estudios preliminares no fructificados, tampoco el poder central se ha decidido por ahora a ensayar la promulgación de un texto legal estatal que sirva de marco al nuevo ordenamiento urbanístico, necesariamente diversificado por la competencia legislativa de las autonomías territoriales en la materia. De esta forma, aún no se han concretado definitivamente los impulsos precisos para la superación de la actual situación y el replanteamiento de la ordenación territorial y el urbanismo en el nuevo orden constitucional (desde la doble perspectiva material y organizativo-competencial) y en función de las actuales necesidades y aspiraciones colectivas a satisfacer y el tipo de problemas a resolver.

Es urgente, pues, clarificar el estado de la cuestión y alumbrar soluciones y caminos desde una serena reflexión científico-técnica. La que se desarrolla a continuación pretende ser una contribución personal a la misma, aunque limitada —por razones bien obvias— a algunos de los múltiples problemas planteados y, en concreto, a los relacionados con la necesaria, plural o compleja, composición del ordenamiento considerado por razón de la estructura descentralizada del Estado constituido por la Constitución de 1978.

## II. UNA CAPITAL CUESTION DE PRINCIPIO: EL NUEVO JUEGO DE LAS COMPETENCIAS EN LA INTEGRACION DEL ORDENAMIENTO

La Constitución de 1978, al romper el Estado unitario centralizado, ha acabado con la construcción piramidal jerárquica del ordenamiento, que permitía vertebrar éste por el criterio formal de la posición del productor de la norma.

Esta construcción imponía, a su vez, su propia estructura al plano material de los intereses públicos, de suerte que la mayor amplitud de la comunidad territorial y el rango del órgano competente para la decisión determinaba como regla general el orden de prelación en la satisfacción de los mismos. El principio de autonomía consagrado en los artículos 2 y 137 de la Constitución implica desde esta perspectiva una recuperación decidida de la sustantividad del plano material, de las necesidades colectivas, atribuyendo su satisfacción (*gestión* dice el art. 137) a la instancia territorial correspondiente y adjetivando así el aspecto organizativo-competencial. Ahora, el ordenamiento del Estado tiene una composición plural, se integra por varios ordenamientos *autónomos en su ámbito propio* (justamente por estar referidos a partes, acotadas territorialmente, de los intereses públicos), que —por tanto— carecen de una relación basada en criterios formales y rígidos conducentes a una ordenación de su valor con carácter general, sin perjuicio de su indudable articulación en un sistema coherente. Por ello mismo, el principio de unidad, igualmente proclamado en el artículo 2 de la norma fundamental —base de aquella articulación—, no contradice en modo alguno dicha nueva construcción, toda vez que no se trata ya de la antigua unidad, sino de la resultante del funcionamiento del propio sistema constitucional, conforme a sus postulados, y, por

tanto, una unidad no formal, rígida y dada *a priori*, sino fruto diario y constantemente renovado de la actuación del pluralismo ideológico, económico-social y territorial para la realización de los valores y objetivos identificados constitucionalmente.

De estas apreciaciones básicas, en nada novedosas, se sigue con toda naturalidad un dato de primer orden, del que aún no se han extraído todas sus lógicas consecuencias: la igualdad formal de principio de las competencias determinadas constitucionalmente, según su respectivo carácter. La Constitución ha establecido —bien directamente, como en sus artículos 148 y 149, bien indirectamente, en el caso de las remisiones a leyes estatales ordinarias o a los Estatutos de Autonomía para la ulterior precisión de dichos preceptos, así como de la garantía de la autonomía local— una distribución de competencias en función de una inicial calificación de los intereses colectivos o públicos en presencia. Por esta razón, los títulos competenciales constitucionales sólo tienen el valor y la eficacia que les son propios como tales, a saber, los de fundar la correspondiente capacidad de actuación en la materia de que se trate. Dos consecuencias resultan de esta comprobación. En primer término, no existe instancia territorial alguna constituida (idea que está presente, aunque mal manejada, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 sobre el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) a la que se haya atribuido competencia, cuyo contenido consista en definir el propio de la competencia de otra instancia o el alcance general o concreto de la misma; de esta suerte, el sistema de distribución competencial está siempre por encima del juego de las competencias, por lo que la concreción de éstas y su armonización tienen siempre que legitimarse, con independencia del momento y la forma en que se produzcan, directamente en el orden constitucional. Ningún poder constituido posee, pues, la competencia de la competencia. Pero además, y en segundo lugar, toda competencia constituida, por lo mismo que únicamente estatuida para otorgar cobertura a actuaciones en un determinado ámbito funcional y material, reclama para sí, por imperio constitucional, la correspondiente reserva de apoderamiento sobre dicho ámbito.

La única consecuencia que hasta ahora se ha deducido con claridad de este capital principio de la igualdad formal de las competencias es la de la inexistencia de jerarquía entre los ordenamientos territoriales (el caso del ordenamiento local, aunque peculiar

por su mero alcance administrativo, no constituye una excepción; el elemento diferenciador radica exclusivamente en que la definición de su ámbito o espacio propio está entregado a la legislación ordinaria, si bien con la reserva constitucional de la garantía institucional de la autonomía de dicho ordenamiento), cuyas relaciones se rigen enteramente por el principio de competencia. La regla de la prevalencia del Derecho estatal, lejos de constituir una excepción, confirma los términos de tales relaciones, en la medida que la actuación dentro del ámbito de la competencia estatal opera como verdadero presupuesto a su juego. Ninguna razón existe para que el esquema de relaciones entre las decisiones de las diferentes instancias territoriales quede limitado al plano normativo. Por de pronto, la Constitución opera siempre —tanto en sus determinaciones directas de distribución del poder, como cuando se limita a garantizar la autonomía de la instancia correspondiente— por ordenamientos, quedando así comprendidas en el sistema que establece todas las formas de producción de efectos jurídicos de que las mismas son capaces. De otro lado, el proceso de distribución de competencias nunca concluye por entero en la fase normativa. Es bien cierto que la finalidad y el sentido de la regulación general de las competencias residen en la clarificación de los centros de actuación y decisión, de modo que no se produzcan duplicidades, interferencias o solapamientos, requiriendo una acabada precisión en la misma los principios de Estado de Derecho (por cuanto la seguridad jurídica demanda exactitud en la imputación de las relaciones jurídico-públicas) y de Estado democrático (toda vez que éste postula la practicabilidad de la exigencia de responsabilidad en el cumplimiento de las competencias). Pero no lo es menos que la realidad misma de las cosas, la práctica imposibilidad del pensamiento y la representación abstractos *a priori* de todos los supuestos posibles requeridos de previsión normativa y, consecuentemente, de su atribución acabada a una u otra competencia, hace que tal postulado quede siempre parcialmente insatisfecho.

Esta circunstancia, relevante en cualquier sector del ordenamiento, lo es más aún en aquellos, como precisamente el relativo a la ordenación territorial y urbanística, en que su objeto mismo dificulta sobremanera —por las razones que ya nos son conocidas y por la de integrar una perspectiva «horizontal» necesariamente incidente en la proyección espacial de cualesquiera otras competencias, con independencia del titular de las mismas— el cumplimiento ca-



bal de la finalidad propia de la regulación competencial. Justo, pues, en este campo son frecuentes los supuestos de concurrencia, solapamiento e interferencia recíproca de diversas competencias, cuya resolución es impracticable en el momento general o normativo.

Lo ordinario o «natural» de semejante situación resulta de su frecuente planteamiento, justamente en la materia que nos ocupa, en los ordenamientos de los Estados descentralizados, singularmente de los federales.

Pues bien, si en el momento de la regulación abstracta de las competencias rige el principio de la igualdad de éstas, por circunscripción de las establecidas ya en el plano constitucional a la legitimación de las actuaciones correspondientes en un determinado ámbito, sin alcanzar ninguna de ellas capacidad para redefinir las restantes, es decir, sin poseer la condición de competencia de la competencia, idéntica regla debe necesariamente presidir los supuestos de que ahora se trata y, consecuentemente, la resolución de los mismos en el caso concreto (que es el terreno que les es propio). La razón es bien clara: la única singularidad de estos supuestos respecto a los resueltos en la regulación general reside en la imposibilidad práctica para ésta, dadas sus características, de ultimar el pertinente arreglo competencial.

La conclusión así alcanzada tiene una importancia de primer orden, toda vez que supone la negación, en los supuestos considerados, no sólo de cualquier suerte de competencia para la decisión concreta sobre la instancia que finalmente deba ser la competente sin más, sino también de la simplista solución de la arbitraria opción en favor de una de las competencias en presencia, con desplazamiento o anulación de la otra u otras. Cualquier otra alternativa, para ser legítima, tiene que contar con un fundamento constitucional suficiente.

Esta es la solución por la que aboga en el Derecho alemán, con ocasión del análisis de una sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre un conflicto de competencias para el establecimiento de concretas determinaciones de vinculación del suelo en la correspondiente planificación urbanística municipal o sectorial reservada al *Land*, W. BROHM («Kompetenzüberschneidungen im Bundesstaat», en *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 13, 1983, págs. 525 y siguientes), para quien la necesidad de establecer la delimitación competencial en el caso concreto no puede conducir en modo algu-

no, por ausencia del necesario parámetro constitucional de referencia, a una prelación de las competencias en principio actuables. El supuesto de colisión o concurrencia de varias competencias es, según dicho autor, en todo análogo al de invocación en un mismo caso de diversos derechos fundamentales, cuya satisfacción simultánea resulta contradictoria e impracticable. Si en tal caso ha de procederse a la búsqueda de la solución justa con arreglo al principio de la *concordancia práctica* (*praktische Konkordanz*) y por la vía de la ponderación adecuada de los bienes constitucionalmente protegidos, idéntico modo de resolución ha de seguirse justamente también en el supuesto analizado.

Igual solución debe predicarse, sin duda, por las razones de índole constitucional, que ya nos constan, para el Derecho español. La Constitución prefigura absolutamente el sistema constitucional en términos de fijación de la servicialidad, accesoriedad y radical vinculación de la concreta distribución y consecuentes competencias al doble orden sustantivo de los intereses públicos efectivamente en presencia y de los valores y objetivos constitucionales implicados, de suerte que la afirmación y el ejercicio de dichas competencias son siempre legítimos cuando resultan conformes y sirven adecuadamente al mismo. Su fundamento depende, pues, estrictamente del soporte proporcionado por el interés público, del que toda competencia es función. De ahí que la confluencia y el conflicto de diversos intereses públicos imputables a distintas colectividades territoriales, demande necesariamente la intervención simultánea de cuantas competencias sean manifestación organizativa de tales intereses y en la forma más idónea para la realización de la unidad constitucional.

En la hipótesis considerada, lo dicho equivale a afirmar el deber constitucional de búsqueda de la más correcta delimitación de las competencias concurrentes. Si por definición el cumplimiento correcto y cabal de la totalidad de las tareas públicas (y privadas) definidas por la Constitución debe producir la realización del orden establecido por la misma, el expresado deber tiene que derivar sin más necesariamente del principio de unidad de la Constitución, tal como éste quedó antes explicitado, pues aquella realización requiere inexcusablemente el acuerdo y la cooperación, la conciencia en los centros titulares de las competencias de su simple condición de partes de la estructura total del Estado, que han de ejercer las mismas no como derechos subjetivos, sino como funciones vocadas a la

contribución de un resultado global. Sin la presencia de estos elementos en el momento del ejercicio, de la aplicación o actuación de las competencias, distribuidas en el anterior de la atribución desde la lógica obligada del pluralismo territorial y la división del trabajo, no es sencillamente factible un cumplimiento coherente (en el sentido de la efectividad del orden constitucional) de las tareas del Estado.

Consecuentemente, toda competencia tiene que ser interpretada desde la perspectiva que resulta de las consideraciones precedentes, lo que significa primariamente que el respeto al contenido propio de las restantes constituye un límite inherente a la competencia; límite que, por ello mismo, debe considerarse implícito en todo título competencial. Este aserto debe ser rectamente entendido: no supone en modo alguno la interdicción o negación de cualquier afección o incidencia de una competencia sobre otra u otras. Estos efectos del ejercicio de las competencias son irremediables, en cuanto consustanciales al mismo. La prohibición recae sólo sobre el efecto extremo: la anulación o el desplazamiento de una competencia, de modo tal que ésta no pueda desplegar la función que le está reservada y que está en la base de su atribución. Dicho esto, parece posible una aproximación positiva al límite que se está pretendiendo precisar. La operación de una competencia ha de realizarse conforme al principio de la consideración de las restantes competencias implicadas; principio que obliga —en caso de colisión posible o actual con éstas— a la aceptación de aquella interpretación que, permitiendo cumplir su función a la propia, respete en la mayor medida posible la de las otras.

De nuevo aquí puede traerse a colación, para cerrar el argumento, el principio de unidad de la Constitución, en su concreta manifestación de la *Bundestreue* o lealtad a la estructura estatal compuesta, tal como efectivamente se hace en el Derecho de la Alemania Federal y procede hacerlo en el nuestro sobre la base de la solidaridad, proclamada en los artículos 2 y 138, 1, del texto constitucional. La solidaridad es un valor finalista, con un fin preciso: el logro de un equilibrio adecuado y justo, cabalmente desde la perspectiva territorial, en el desarrollo económico-social; dicho de otra forma, desempeña una función correctora de los posibles desajustes a que pudiera dar lugar la descentralización territorial del poder, constituyendo así un elemento clave en la consecución de la unidad del orden constitucional.

Es obvio que la conclusión obtenida se mantiene en un nivel de gran abstracción, pero no por ello puede negársele sin más toda operatividad. Tal como aparece formulada es ciertamente manejable en el análisis jurídico, siendo susceptible de ulterior precisión a la hora de la resolución de supuestos concretos, como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

### III. ALGUNAS DE LAS CUESTIONES MAS RELEVANTES DE LA ORDENACION TERRITORIAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

#### 1. ¿UNO O DOS SECTORES DEL ORDENAMIENTO?

Hasta la Constitución de 1978, la materia relativa a la ordenación territorial, del arreglo espacial de la acción del hombre sobre el territorio, es única, cubriendo la legislación urbanística —ciertamente con desfallecimientos— su regulación. La Ley del Suelo, sin perjuicio de su perspectiva y vocación urbanas, ha ido permitiendo interpretaciones expansivas de su objeto y alcance, habiendo llegado a adquirir, claramente ya desde su reforma en 1975, la condición de norma reguladora de la ordenación del entero territorio y no solamente del dedicado a aprovechamientos residenciales o urbanos en general.

Esta es, en términos notablemente esquemáticos, la situación que en este punto se encuentra el legislador constituyente. Cuando éste realiza el reparto territorial del poder y decide asignar la materia al círculo de intereses de las Comunidades Autónomas, no se limita, sin embargo, a una enunciación genérica de la misma. El artículo 148, 1, de la Constitución autoriza, en efecto, a dichas Comunidades a asumir competencias, entre otras, en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Queda así clara la voluntad constituyente de distinguir en la ordenación física dos funciones, dos sectores de acción pública, surgiendo el problema del deslinde entre las materias a que las mismas hacen referencia.

Parece plausible imputar esta previsión constitucional, de un lado, a lo insatisfactorio de la experiencia de planificación física de ámbito supramunicipal, vocada a la definición de la estructura de amplios territorios en coordinación con la planificación o la política económico-social (experiencia centrada en los años setenta en la fi-

gura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y producida en un marco legal que encuadraba la totalidad de la planificación física en un solo sistema de planeamiento), y de otro lado, al modelo ofrecido al constituyente por los Estados europeos occidentales descentralizados, singularmente el alemán, de discriminación en la ordenación física entre la dirigida a la organización de las actividades públicas y privadas en el territorio y la de regulación del fenómeno urbano, con asignación de una y otra a distintas instancias territoriales.

En cualquier caso, lo que sí parece seguro es que para el constituyente la expresión «ordenación del territorio» hace referencia a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y por ello, en suma, a una actividad pública dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto, y a «dirigir», consecuentemente, la actuación de los grandes operadores sobre el mismo (fundamentalmente, pues, el sector público), más que a «establecer» directamente la utilización concreta de éste en forma vinculante. Por contra, el urbanismo debe entonces hacer alusión a la magnitud local, al espacio de convivencia urbana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo. Empleando categorías propias de la legislación urbanística aún vigente, la Constitución ha querido desligar, separar, hacer autónomos el planeamiento supramunicipal y el municipal.

De esta diferenciación constitucional entre ordenación del territorio y urbanismo no tiene por qué seguirse la consecuencia de una diversificación del ordenamiento jurídico regulador de tales materias. Ciertamente que las Comunidades Autónomas poseen hoy dos títulos competenciales perfectamente independientes, pero no lo es menos que su ejercicio puede materializarse legítimamente tanto en dos como en una única legislación. Ahora bien, ordenación del territorio y urbanismo tienen para la Constitución (pues, en otro caso, carecería de sentido su distinción por la misma) carácter, objeto y fin diversos, por lo que su régimen jurídico ha de traducir necesariamente esa diferencia, cualquiera que sea la solución que se adopte para el establecimiento del mismo.

## 2. LA CONDICIÓN «HORIZONTAL» DE LA ORDENACIÓN; SUS CONSECUENCIAS

Sin perjuicio de lo dicho y desde la perspectiva ahora de la distribución competencial, no puede pasarse por alto la nota común que presentan ambas materias: la de responder a una perspectiva integradora, no sectorial, resultado de la evolución socio-económica y cultural que prima la calidad de la vida y determinante de funciones públicas transversales a las tradicionales (fruto de la clásica división del trabajo en función del seccionamiento de la realidad social), cuya lógica reside en la unidad radical de esta última y la necesaria interdependencia, por tanto, de las acciones sectoriales. Pertenecen, pues, a una segunda generación de cometidos públicos, categorizados por la doctrina alemana como actividades secundarias por relación a las ordinarias obedientes a la estricta división vertical del trabajo, que ciertamente no desplazan a éstas, pero que se superponen a las mismas con el objetivo de impedir las inevitables disfunciones que su lógica propia produce y convertir la dinámica del juego de los esfuerzos sectoriales en una totalidad dotada de sentido en función de los valores y objetivos materiales definidos por la Constitución. Importa precisar que esa totalidad no deriva de una sectorialidad de nuevo cuño (la de la ordenación territorial), erigida en mito de moda, que imprima su sello al resto de las actividades: se trata, antes bien, de un sistema en el que los únicos elementos fijos vienen dados por el orden constitucional de valores y cuya esencia radica en un permanente proceso de interacción de las distintas funciones y perspectivas, estando reservado a las de carácter «horizontal» el papel preciso de catalizadores cara a la satisfacción más adecuada en cada caso de aquellos valores.

Esta nota común a la ordenación del territorio y el urbanismo autoriza por de pronto a diferenciarlas del resto de los títulos competenciales, más allá incluso de la lógica de la distribución constitucional del poder entre las distintas instancias territoriales. En este carácter que las singulariza respecto al resto de los cometidos públicos estatales sectoriales (sean centrales o autonómicos) reside precisamente una de las dificultades más acusadas que presentan: la del acotamiento de su contenido propio por relación al de estos últimos. Se plantean aquí numerosos interrogantes, en punto singularmente a la regulación de la expropiación, valoración del suelo,

régimen del derecho de propiedad de éste, etc.; interrogantes en los que aquí no procede entrar.

Pero además, y profundizando en esta nueva clasificación de los títulos competenciales por razón de su naturaleza y no de su atribución a una u otra instancia territorial, salta a la vista el parentesco de la ordenación territorial con la ordenación de la economía, actividad de índole igualmente «horizontal». No se trata, evidentemente, de materias idénticas. La ordenación territorial mira a la entera actividad social en su estructura espacial. La ordenación de la economía la contempla desde la perspectiva de la optimización del rendimiento y utilidad de sus diversas manifestaciones (sectores). Dicho en términos constitucionales: la primera sirve a los valores «medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona», «utilización racional de los recursos naturales», «utilización del suelo de acuerdo con el interés general» y, en definitiva, «*calidad de la vida*», proclamados todos ellos en los artículos 45 y 47 de la norma fundamental; la segunda procura la consecución de los consistentes en «el progreso social y económico», la «distribución de la renta regional y personal más equitativa», el «pleno empleo», «la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos» y, en suma, el de equiparación del *nivel de vida* de todos los españoles en el marco de una política de estabilidad económica, establecidos por los artículos 40, 1, y 130, 1, de idéntica norma fundamental. Están, pues, ambas ordenaciones en una específica tensión derivada de la que es consustancial a los objetivos propios de la relación del hombre con su medio; objetivos que oscilan entre los extremos de la transformación instrumental del medio natural para su acomodación a las necesidades del hombre y de la conservación inalterada de dicho medio con interdicción de toda manipulación por el mismo. En la sociedad industrial actual esa tensión se traduce en la, al menos, aparente contradicción entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente.

No obstante, inmediatamente ha de advertirse que la ordenación económica ni es territorialmente neutra, ni está ineluctablemente encerrada en la lógica del desarrollo cuantitativo del bienestar colectivo. Nuestra experiencia histórica muestra una clara evolución (incluso en el contexto de los valores del régimen autocrático de Franco) desde una planificación estrictamente económica, en el sentido de fijación en la meta de la elevación del nivel de vida (el puro desarrollismo propio de los dos primeros Planes de Desarrollo

Económico y Social), a una planificación social, en el sentido de la subordinación de lo económico a lo social (entendido esto último en términos de calidad de vida, objetivo ya esbozado en el tercer Plan y claramente definido en el nonnato cuarto Plan). En todo caso, la ordenación económica tiene una clara componente territorial, no sólo porque necesariamente tiene una proyección o repercusión territorial (en la medida en que incide en el comportamiento de los distintos sectores relevantes económicamente, los cuales suponen una determinada utilización de los recursos naturales y un concreto aprovechamiento del territorio, condicionantes de la ordenación de este último), sino porque la Constitución así se lo impone a través de los mandatos de equitativa distribución de la renta regional, equilibrio y armonía del desarrollo regional y sectorial y equilibrio económico —adecuado y justo— entre las diversas partes del territorio español (arts. 40, 131 y 138).

Por esta elemental razón, las ordenaciones territorial y económica, aunque diferentes, están obligadamente en íntima relación, de modo que ninguna de las dos puede cumplir adecuada y satisfactoriamente su función propia sin el juego de la otra. De este juego recíproco y de la composición a que el mismo conduzca en cada caso depende nada menos que la realización de los valores constitucionales, establecidos con el carácter de principios rectores de la política social y económica y dotados de la eficacia que les confiere el artículo 53, 3, de la norma fundamental, de la utilización racional de los recursos naturales, el medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona y la calidad de la vida. Así lo ha interpretado ya el Tribunal Constitucional en su sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, al decir:

«... En su virtud (del art. 45 CE) no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la protección al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la 'utilización racional' de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida...

Recuérdese también que la «calidad de la vida», que cita el artículo 45, y *uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente para promoverla*, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro



artículo, como el 129, 1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo 'el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos' (art. 130, 1), deber al que hace referencia el artículo 55, 1, del Estatuto de Cataluña. *Este desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora.* La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a *la necesidad de compaginar*, en la forma que en cada caso decida el legislador competente, *la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico.*»

En suma, pues, el bien constitucional de la calidad de la vida (y sus elementos integrantes: nivel de vida, utilización racional y conforme al interés general de los recursos naturales y el suelo, así como medio ambiente adecuado) vincula las ordenaciones territoriales (ordenación del territorio y urbanismo) y económica, toda vez que la acción combinada y armónica de ambas es precisa para su realización efectiva.

Pero aún hay más. La nota común a estas ordenaciones, su condición «horizontal» o integradora, dota a las mismas de una gran *vis expansiva*, en el sentido de que su misma lógica les otorga capacidad y aún les induce a condicionar e incluso comprimir el ámbito propio de los títulos competenciales sectoriales. La obviedad de este aserto, por lo que hace a la política económica, hace innecesario traer aquí a colación pruebas concretas en su favor. Resulta pertinente recordar, sin embargo, que el Tribunal Constitucional, al enjuiciar en su sentencia de 5 de agosto de 1983 (fundamento jurídico 14) el artículo 9, 1, del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, dejó sentado —sin entrar en la conformidad o no a la Constitución del principio material del condicionamiento de las acciones públicas de utilización del territorio y aprovechamiento de los recursos naturales por la planificación prevista en el artículo 131 de la norma fundamental— que el poder central puede, a través de esta última planificación, *fixar las bases de la economía en general y de sectores económicos concretos, dado que el artículo 149, 1, 13, de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica.* En todo caso, cabe invocar como ejemplo paradigmático, el fenómeno notorio de la imparable extensión de la acción de los órganos de la Comunidad Económica Europea a partir de limitados títulos eco-

nómicos. En lo que hace a la ordenación física, nuestra experiencia reciente ilustra bien sobre su relación con las competencias sectoriales: en la época pre-constitucional, los sucesivos intentos por imponer su lógica global a éstos y su real debilidad frente a los mismos; tras la Constitución, la interpretación dilatada por las Comunidades Autónomas y aun los Municipios del título urbanístico para coartar la libertad de ejercicio de las competencias específicas, incluso las del poder central. El peligro que encierra esta tendencia totalizadora de las ordenaciones consideradas para el equilibrio de la distribución competencial y, en definitiva, del ordenamiento es bien patente. Tanto más cuanto que su despliegue tiene una dinámica ajena al reparto territorial del poder establecido por los artículos 148, 149 y 137 de la Constitución, produciéndose dentro y fuera de los ordenamientos territoriales integrantes del general del Estado. Consecuentemente, el peligro denunciado no es sólo para el equilibrio interno de cada ordenamiento, sino para el correcto funcionamiento del Estado compuesto, articulado sobre las autonomías territoriales, diseñado por el texto constitucional. De ello se sigue, por de pronto, la consecuencia de que sólo resulta conforme con la Constitución una interpretación contenida y debidamente ponderada de los títulos competenciales relativos a la ordenación de la economía, la ordenación del territorio y el urbanismo, es decir, una interpretación que mantenga estas ordenaciones en el ámbito de lo estrictamente necesario para cumplir su función, sin invadir injustificadamente el propio de otros títulos específicos.

Alcanzado este punto, cabe extraer algunas conclusiones de las que interesa dejar constancia en este momento:

- La lógica «horizontal» que les es inherente y la interrelación de sus objetos propios no sólo diferencian negativamente las ordenaciones examinadas del resto de los títulos competenciales empleados en la distribución territorial del poder, sino que las vinculan positivamente entre sí, dándose una interacción recíproca insoslayable.
- La relación dialéctica entre dichas ordenaciones y las políticas sectoriales, que se desenvuelve al margen del reparto territorial del poder, supone un permanente riesgo de desvirtuación de la división vertical del trabajo en el seno de cada instancia territorial y su ordenamiento, así como de pertur-

bación de la articulación descentralizada del Estado y de las relaciones entre sus diferentes instancias territoriales.

- Las dos circunstancias anteriores hacen de suyo indispensable, como condición misma para el adecuado funcionamiento del Estado de las Autonomías, el establecimiento para las ordenaciones «horizontales» de que es el caso de un sistema unitario de valores o principios que les sirva de común referencia, así como de mecanismos específicos de delimitación, articulación y coordinación adaptados a su lenguaje y dinámica diferenciados.

### 3. LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LAS DIFERENTES INSTANCIAS TERRITORIALES Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Lo que se lleva dicho hasta aquí permite afirmar sin vacilar que la inclusión por la Constitución de la ordenación del territorio y el urbanismo entre las materias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, y de hecho han asumido sin excepción en calidad de competencias «exclusivas», no puede interpretarse legítimamente como desapoderamiento total (en cualquier función y para cualquier asunto) en las materias del poder central y las Corporaciones locales. Seguro es, sin embargo, que la titularidad autonómica de estas materias supone la disposición plena sobre la regulación de las mismas (lo que incluye la articulación y distribución de las competencias que de dicha regulación resulten), sin perjuicio de la dificultad de la delimitación sustantiva de sus respectivos contenidos y de la posibilidad del ejercicio por el poder central de su potestad de armonización de las correspondientes disposiciones, al amparo del artículo 150, 3, de la Constitución.

Por de pronto, la evidencia del no desapoderamiento de los Municipios parece fuera de cualquier duda, atendida la garantía institucional de la autonomía de dichos Entes locales, contenida en los artículos 137 y 140 de la Constitución (sobre la técnica de la garantía institucional y su aplicación a la autonomía de los Entes locales, véase mi trabajo *Garantía institucional y autonomías locales*, Ed. IEAL, Madrid, 1981; recientemente ha sido aplicada al amparo y respeto constitucionales de los derechos históricos de los territorios forales, en concreto, los vascos, por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de los territorios forales*, Edi-

torial CIVITAS-CEC, Madrid, 1985; el Tribunal Constitucional ha sancionado su operatividad en nuestro ordenamiento, justamente con relación a la autonomía local, en su sentencia de 28 de julio de 1981). No requiere argumentación alguna la afirmación, avalada por una gran tradición histórica y una vivencia social plena y renovada en nuestros días, de que la imagen de la institución garantizada incluye como elemento necesario de su reconocibilidad la disposición sobre la ordenación urbanística del propio territorio. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local, acredita concluyentemente este extremo, al incluir entre las materias en las que su articulado impone a la legislación sectorial—sea estatal o autonómica— la atribución de competencias a los Municipios, conforme a los generosos criterios consignados previamente en su artículo 21. 1., la de ordenación y gestión urbanísticas. Así, pues, la amputación o la lesión grave del autogobierno en este punto habría de ser calificada como una infracción constitucional, con las consecuencias que de la misma derivarían para la validez de la norma o disposición que la produjera.

El poder central no retiene ciertamente una competencia directa de ordenación territorial, pero no por ello deja de ser titular de competencias que hacen del mismo agente cualificado de dicha ordenación. Ya ha quedado visto cómo a la política económica general no le es ni le puede ser ajena la perspectiva territorial, incluso por mandato constitucional (recuérdese que, según la jurisprudencia constitucional, dicha política constituye uno de los elementos determinantes en la consecución de la calidad de vida propugnada por el artículo 45 de la Constitución). Esa perspectiva será, además, tanto más acusada cuanto mayor incidencia efectiva alcance la ordenación de la economía en las políticas de los distintos sectores de contenido económico (agricultura, industria, comercio, minas, etc.).

Pero además, al poder central le está atribuida, siquiera sea en sus aspectos básicos (apdo. 23 del art. 149, 1, CE), la materia del medio ambiente, que es asimismo elemento condicionante de la realización del fin constitucional de la calidad de la vida. A ello se añaden los apoderamientos sectoriales en punto a obras y servicios públicos que, por su carácter, o bien hacen de la instancia central un agente cualificado en la utilización del territorio o el aprovechamiento de recursos naturales, o bien condicionan poderosamente la ordenación territorial (de modo que resulta cuando menos difícil cumplir ésta sin los datos de la actuación estatal). Estas competen-

cias sectoriales comprenden lógicamente la facultad de programación o planificación de las correspondientes actuaciones. Nada se opone, por tanto, sino bien al contrario, el principio de coordinación lo avalaría, a que la acción del poder central no se reduzca al resultado de la suma de tales planificaciones y sus ejecuciones, alcanzando a una programación global de las mismas, que podría cumplirse con toda naturalidad en el ámbito formal de la planificación económica. En último término, la instancia central, aun prescindiendo de todas las anteriores funciones, cumpliría siempre un papel condicionante de la política territorial, en razón a su papel de garante de la prestación de los servicios públicos fundamentales y corrector de los desequilibrios interterritoriales y a través de las transferencias con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial y de Cooperación con las Corporaciones Locales.

Consecuentemente, la postura de negación al poder central de toda intervención en la ordenación territorial sería formalista y conduciría a una falsificación encubridora de la realidad en aras a un mal entendido respeto a las determinaciones constitucionales. La simulación del resultado al que conduciría dicha postura suministra una prueba irrefutable. Si se pretendiera mantener a ultranza la distribución territorial de competencias que aparentemente se desprende de la literalidad de los títulos fijados por la Constitución y acotar, por tanto, a cada instancia en los espacios que así parece deben corresponderles, habría que aceptar como funcionalmente posibles, de un lado, una ordenación económica y unas políticas sectoriales nacionales lo más asépticas territorialmente que fuera factible, y de otro, una ordenación territorial cumplida sin incidir en condicionamientos importantes de las competencias centrales. Es claro que ni lo uno ni lo otro sería practicable. Piénsese en una ordenación territorial que hubiera de prescindir de las decisiones sobre las grandes infraestructuras o los programas de los servicios públicos básicos, así como de las directrices de la política económica.

La realidad es, pues, que en la ordenación territorial confluye la acción de todas las instancias territoriales, sin perjuicio de la atribución formal de la disposición sobre la materia (en cuanto título de actividad pública) a la autonómica. Desde esta perspectiva se aboca, por tanto, a la misma conclusión de cierta continuidad entre ordenación económica, ordenación del territorio y urbanismo.

La dificultad principal estriba justamente en acomodar esa cier-

ta continuidad a un cuadro competencial de campos netamente deslindados. La naturaleza misma de los cometidos públicos de que se trata fuerza a operar en un terreno abstracto y conceptual, a soluciones muy generales y vagas. En este plano parece clara la diferencia de los intereses colectivos que legitiman la intervención de las distintas instancias. En el caso de la colectividad nacional, los intereses en juego se centran en:

- el desarrollo económico general y sectorial en el marco de una política de estabilidad, con el componente de aseguramiento del equilibrio y la armonía interterritorial, así como de garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales;
- la consecución —en sus aspectos básicos— de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona, y
- la funcionalidad de las obras y los servicios a su cargo en el marco de los dos anteriores objetivos.

En el otro extremo, el centro de gravedad de los intereses, en este punto, de la colectividad local, más precisamente la municipal, reside, indudablemente, en la definición bajo la propia responsabilidad de la política urbanística. Por tal ha de entenderse la que tiene por objeto la ciudad, el hecho urbano (con independencia de la forma o disposición que éste adopte). La complejidad del mundo urbano, la densidad del tejido social que comporta y, consecuentemente, la especificidad de los problemas de articulación de usos del suelo y de convivencia social que plantea determinan la sustantivación de una política «horizontal» o integral, más que superpuesta, cuasisustitutiva de las sectoriales, por clara contraposición a lo que sucede en el mundo rural o no urbano.

La legislación urbanística vigente refleja perfectamente esta situación, arrastrando así una constante histórica no superada en la evolución del urbanismo hacia una ordenación del entero territorio: de ahí justamente el juego de la capital técnica de la clasificación sobre la dicotomía urbanización-no urbanización (recuérdese que las tres categorías fundamentales de suelo son las de urbano, urbanizable y no urbanizable) y la peculiaridad de la clasificación del suelo no urbanizable, toda vez que con ella ha de expresarse simultáneamente la exclusión de dicho suelo de toda vocación final

urbana (urbanizada) —lo que es algo puramente negativo, que coloca este suelo fuera de los circuitos principales del sistema legal— y la idea de un destino positivo básico, si bien complejo y deficientemente precisado en la Ley (cabalmente por la razón expresada de la marginalidad de lo no urbano ni urbanizable en la lógica de la misma). El suelo no urbanizable no es identificable con suelo natural objeto de preservación total. Ya los usos conformes con la propia naturaleza del mismo implican accesorios de carácter constructivo. En todo caso, en la sociedad actual es bien evidente que este suelo ha de servir de soporte a los aprovechamientos de los recursos naturales y, desde luego, a cuantas actividades y servicios con repercusión o incidencia física no tengan cabida en el ámbito urbano o por su condición requieran un emplazamiento preciso. El destino positivo del suelo no urbanizable es, pues, capaz de asumir una amplia gama de usos, limitándose a expresar *el carácter del suelo, su situación fuera de la dinámica urbanística de construcción de «ciudad»*, y consecuente prohibición de alteración de ese carácter por desequilibrio radical de los usos admisibles. La necesaria ulterior precisión de tal destino básico pone de relieve el distinto juego aquí del sistema legal: ante la ausencia de cualquier proyecto de transformación urbanística del suelo, el Plan, cuando opera, no puede cumplir su función de diseño acabado del resultado de la acción humana sobre el territorio, debiendo circunscribirse a la regulación de las condiciones en que esa acción (las múltiples posibles) es legítima por no traspasar el umbral definitorio de la condición del suelo; en otras palabras, ha de procurar impedir que en el mismo se haga fraudulentamente «ciudad», espacios urbanos o equivalentes, al margen de la planificación del fenómeno urbano. Lo que singulariza, en definitiva, al suelo no urbanizable es su innecesariedad para la política propiamente urbanística, más allá de lo expuesto, y al propio tiempo, la imposibilidad de servir de soporte y facilitar verdadero contenido a una política urbanística propia superpuesta a/y condicionante de las políticas sectoriales, que son aquí las relevantes o primordiales.

Resumiendo lo dicho, el interés de la colectividad municipal en el orden de la ordenación territorial gravita en torno al fenómeno urbano. Fuera de él existe ciertamente un interés, pero de diferente índole y menor intensidad: el de no afección a la política urbanística.

ca, no alteración del carácter del territorio no urbano y utilización racional del mismo.

Al asignar la «ordenación del territorio» al círculo de intereses de las Comunidades Autónomas, la Constitución ha querido, evidentemente, hacer referencia a la necesidad sentida en las sociedades industriales actuales de racionalización de la utilización del territorio (recurso natural de condiciones especiales, toda vez que es único y con características en muchas ocasiones irre recuperables o insustituibles) por la vía de la integración de la totalidad de las acciones públicas y privadas en un marco previo suficiente (cabalmente, el regional). El interés autonómico cubre así todo el espacio que media entre el nacional y el local, antes precisados. Hacia arriba, la conexión con los intereses nacionales se produce en el terreno de la ordenación de la economía, que no es ajeno a la colectividad autonómica, como sin más se desprende del artículo 131 de la Constitución. Hacia abajo, limita con la gestión del sistema urbano, atribuida a la autonomía municipal, debiendo asegurar su coherencia con aquella ordenación y la propiamente territorial de alcance regional. Se trata, pues, de un espacio no sólo muy amplio y novedoso en nuestro ordenamiento, sino —lo que es más relevante— de capital importancia para el funcionamiento coherente del conjunto de los poderes públicos territoriales y, en definitiva, la consecución de los valores proclamados por la Constitución en sus artículos 40, 45 y 47. Del correcto juego de la pieza «ordenación del territorio» depende en gran medida la posibilidad de la confluencia de la actividad de las distintas instancias territoriales en la realización de dichos valores, limitando al máximo conflictos, disfunciones y contradicciones.

Difícilmente cabe, en el plano de las regulaciones generales, una precisión mucho mayor de los contenidos sustantivos de las competencias centrales, autonómicas y locales. En todo caso, la materia exige la admisión de amplias zonas de contacto, solapamiento, concurrencia y posible conflicto, cuya solución definitiva y cabal sólo será factible en último término a la hora y con ocasión del tratamiento de los problemas concretos, de los supuestos a que dé lugar el ejercicio de los distintos títulos competenciales. Esto no significa, empero, la inutilidad de la delimitación general y abstracta de los ámbitos competenciales, en la línea del ensayo que aquí acaba de hacerse. Antes al contrario, sólo ese esfuerzo delimitador permite



identificar los puntos o aspectos de predominio de los intereses más específicos de las diferentes colectividades territoriales y, por tanto, las competencias que indiscutiblemente deben estar a su servicio.

En cualquier caso, importa resaltar de nuevo que las competencias analizadas han sido creadas y articuladas por la Constitución no sólo por su necesidad intrínseca aisladamente consideradas, sino también y, sobre todo, como instrumentos de realización, a partir y desde sus distintas perspectivas, del orden de valores por ella misma establecido, de suerte que en el cumplimiento efectivo de esta vocación han de encontrar su verdadero y último fundamento. Las actividades y los cometidos centrales, autonómicos y locales resultan ser así ciertamente distintos, pero inevitablemente complementarios en su único fin posible por constitucionalmente legítimo: la mayor calidad de vida, sobre la base de la optimización (en términos cualitativos y de equilibrio o armonía territorial) del nivel de vida, el aprovechamiento de los recursos naturales (incluido el suelo) y el medio ambiente (urbano y no urbano).

Si a este dato capital se suma tanto la inevitable proyección o incidencia sobre el territorio, recurso único e irreproducible, de todas las actividades públicas consideradas, como la insuperable existencia de zonas de potencial concurrencia y conflicto competenciales, exigentes de un ejercicio cooperativo y coordinado de tales actividades, forzoso resulta concluir en la necesidad de cierto sistema que garantice para las mismas la coherencia de su resultado final. Cara a un tal sistema, debe tenerse en cuenta que:

- Estas competencias tienen su parte más importante en el plano administrativo, por la sencilla razón de que se trata de atender bien a problemas muy complejos o coyunturales difícilmente tratables satisfactoriamente con regulaciones generales y abstractas, bien a fenómenos con gran diversidad territorial y evolutivos en el tiempo que demandan respuestas acomodadas a sus circunstancias específicas y fácilmente adaptables a los cambios que experimenten.

Del desarrollo de la técnica planificadora, como nueva y aún no satisfactoriamente categorizada forma de expresión de la voluntad del poder público, trae causa justamente de este tipo de problemas y fenómenos.

- Dadas las características de las actividades públicas de que se trata, en su coordinación importan menos las soluciones sustantivas y las regulaciones materiales que los mecanismos y los procedimientos de entendimiento permanente de las Administraciones interesadas. Porque el objetivo no consiste en prefigurar el resultado del ejercicio de las competencias, ni mucho menos en posibilitar —so capa de la coordinación— corrimientos o desplazamientos de los límites naturales y lógicos de los espacios competenciales, sino, antes al contrario, arbitrar fórmulas de composición para la clarificación de éstos, en su juego recíproco, haciendo posible que las soluciones que se adopten, finalmente, en ejercicio de las respectivas competencias no resulten disfuncionales o contradictorias.

Quiere decirse que el sistema en cuestión se traduce primordialmente en mecanismos de cooperación y coordinación entre las Administraciones territoriales en sus cometidos y actuaciones relacionados con el territorio, que —en definitiva y por la índole de los mismos— han de constituirse por la fuerza de las cosas en el sistema ordinario y, por tanto, pasar a ser el armazón organizativo y procedimental de la política de las autonomías (la regional y la local) en el Estado diseñado por la Constitución. No obstante, la finalidad última del sistema demanda indudablemente un mínimo contenido sustantivo que sirva de referencia en el funcionamiento de los mecanismos y las técnicas integrantes; contenido que deberá consistir en la concreción de los valores constitucionales implicados, ciertamente con un alcance sólo principal.

Debiendo comprender el sistema la totalidad de las Administraciones territoriales y, por tanto, también la estatal en sentido estricto, obvio resulta que su establecimiento únicamente puede hacerse por ley estatal. En la búsqueda de título habilitante para una tal regulación podría acudir en última instancia al artículo 150, 3, de la Constitución, si no fuera porque el contenido y objeto del sistema posibilitan identificarlo sin dificultad en el de determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, a que se refiere el artículo 149, 1, 18, de la norma fundamental, en especial si se tiene en cuenta la amplitud con que la jurisprudencia constitucional lo ha interpretado.

En cualquier caso instrumento importante, sin perjuicio de las técnicas organizativas, del sistema de coordinación propugnado habría de ser la planificación, pero concibiendo el Plan en forma distinta de la actual, en una forma en la que importan mucho más los elementos y aspectos procesales de inducción del convenio y la coordinación (solución de supuestos en las zonas de concurrencia, solape y conflicto de competencias) que los atinentes a los contenidos y la formalización más o menos vinculante de éstos, que vendrán dados a través de la actuación de cada una de las instancias territoriales en su ámbito propio.

#### 4. LA DIALÉCTICA PLANIFICACIÓN INTEGRAL-PLANIFICACIÓN SECTORIAL

Se llega así a un problema decisivo, cuya adecuada resolución es condición de la idoneidad de la planificación como técnica de coordinación y compromiso en la concurrencia competencial: los términos de la convivencia entre una planificación, como singularmente la territorial, con vocación de generalidad o globalidad y una planificación sectorial que, por especializada, propugna prevalecer en todo caso en su objeto peculiar.

El planteamiento físico o territorial, en efecto, precisa ser integral, incorporar tendencialmente todas las perspectivas y ponderar todos los intereses que se hacen presentes en su ámbito para cumplir adecuadamente su función. Tiene, por tanto, una connatural tendencia a condicionar, incidir e invadir el espacio de las políticas sectoriales. Llevada esta lógica a su extremo (lo que no es sólo una pura hipótesis teórica, como sin ir más lejos demuestra nuestra propia experiencia desde la aplicación de la legislación urbanística), la ordenación territorial predeterminaría las decisiones sectoriales no ya sólo en el *dónde*, sino también en el *cuándo*, el *cómo* e incluso hasta el *sí*. Semejante situación significaría la anulación de hecho de las competencias sectoriales y de sus instrumentos de planificación, por más que pudieran continuar existiendo en el plano jurídico-formal.

Por contra, si para contrarrestar este fenómeno y salvaguardar la función de la planificación sectorial se niega a la territorial toda posibilidad de adoptar determinaciones sustantivas en el ámbito propio de aquélla, puede abocarse en el extremo inverso, e igualmen-

te absurdo, de vaciamiento indebido por excesivo de la ordenación territorial. Esta quedaría reducida, en aspectos sustanciales, a una planificación puramente negativa, limitándose —allí donde entendiera pertinente la intervención de una competencia específica— a preservar determinados espacios de cualquier uso o actividad a fin de que el hueco así creado pudiera ser colmado en su momento por la planificación concretamente competente. Semejante supuesto, además de ser rechazable en sí mismo, podría suscitar (como para el ordenamiento alemán señala, en efecto, W. BROHM, *op. cit.*, al aludir a tal hipótesis) el interrogante de su constitucionalidad, pues conforme al artículo 33 de la Constitución, la delimitación del contenido del derecho de propiedad ha de descansar en la función social (concepto positivo) de ésta, y su expropiación sólo es legítima por causa justificada de utilidad pública o interés social (concepto asimismo positivo), ninguna de cuyas circunstancias se darían en una vinculación puramente negativa del suelo a no ser transformado o aprovechado hasta tanto la Administración competente decida si va a hacer algo, si lo va a hacer en dicho lugar y cuándo lo va a llevar a cabo.

En esta disyuntiva, la jurisprudencia y la doctrina científica alemanas —por continuar con esta referencia comparatista— han ensayado soluciones adaptadas a los supuestos típicos y, principalmente, los dos básicos resultantes de la doble perspectiva (desde la una o la otra de las planificaciones en juego) posible:

- Para la relación entre planificación sectorial (del *Land*) y ordenación urbanística municipal, el criterio decisor consiste en el reconocimiento al titular de la primera de la capacidad para decidir sobre la conformación de las obras y servicios, reservando para el Municipio la determinación de la localización y el trazado correcto de los mismos en atención al planeamiento físico local. La única excepción a esta regla, y en concreto a la reserva en favor de la instancia local, vendría dada por el excesivo condicionamiento por la ordenación física de los proyectos sectoriales, hasta el punto de hacerlos inviables en la práctica o agravar considerablemente su realización.
- Para la relación inversa entre la planificación urbanística municipal y la sectorial del *Land* vale criterio análogo, si bien formulado en los siguientes términos: la competencia local

alcanza a la determinación del total diseño urbanístico de la ciudad, incluyendo los usos no directamente constructivos, pero en los ámbitos en que afecta a otras competencias específicas sólo puede llegar tan lejos como sea estrictamente indispensable para la consecución de los objetivos típicamente urbanísticos.

Estos criterios o pautas, aun siendo genéricos y excesivamente indeterminados, no dejan de ser útiles a la hora de aproximarse a los supuestos concretos. No obstante, el problema fundamental sigue siendo determinar una medida para evaluar la afección recíproca de estas planificaciones. En este punto, una jurisprudencia reiterada del Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo ha establecido la siguiente doctrina: El solo hecho de la formulación de una planificación (sectorial) por el correspondiente *Land*, afectado el territorio municipal y condicionando así *pro futuro* la ordenación urbanística del mismo, no supone lesión de la potestad de planificación del Municipio. Esta afección o lesión sólo se produce cuando concurren dos circunstancias. De un lado, que la planificación sectorial se produzca existiendo ya un planeamiento municipal aprobado. Y de otro, que la incidencia de aquélla en éste sea duradera, es decir, comporte consecuencias inmediatas e importantes sobre el mismo. Esta última circunstancia se da, desde luego, según ha precisado la sentencia del mismo Tribunal de 11 de mayo de 1984 (cuyo contenido principal aparece reproducido en la sección de Jurisprudencia de *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 3, 1985, págs. 113 y 114), si de la planificación sectorial derivan obligaciones concretas para el Municipio.

Como ilustra la experiencia alemana, no resulta nada sencillo encontrar una fórmula general que proporcione la clave de la solución del problema. En todo caso, parece fuera de duda que toda aproximación a la misma debe pasar —teniendo en cuenta las consideraciones generales en su momento efectuadas en torno al juego de las competencias en el Estado de las Autonomías— por dos premisas claras. En primer término, la negación radical de la posibilidad de la imposición unilateral por una Administración en ejercicio de la propia competencia de deberes u obligaciones positivos a otra Administración en el campo de la competencia de esta última (salvo que aquélla tenga reconocida una competencia cuyo contenido consista justamente en ello, si bien en tal caso no se daría por defini-

ción lesión alguna del ámbito competencial de la Administración destinataria). En segundo lugar, el reconocimiento de que la adecuada articulación de la técnica del Plan es condición indispensable para la compatibilización de las decisiones de las distintas Administraciones.

El Plan territorial es aún hoy, en nuestro ordenamiento y al menos en términos de Derecho positivo, un expediente a través del cual se pretende la formalización, con eficacia vinculante y en un determinado momento histórico, de las decisiones sustantivas de ordenación de la totalidad de las acciones públicas y privadas en y sobre un concreto territorio. La fijación en este concepto del Plan obedece no sólo a una sobrevaloración de la técnica de planificación, responde a la impotencia para el establecimiento de una efectiva coordinación administrativa a través del diálogo fluido y permanente entre las Administraciones y la actuación leal —no sólo negativa (no causar efectos negativos sobre otra), sino positiva (procurar encaminar la propia actuación en el sentido más cooperativo posible)— de las mismas. A resultas de ello, a través del Plan se quiere imponer a otras instancias lo que no puede conseguirse por otras vías más lógicas; se establecen para éstas verdaderos deberes de actuación que les vienen dados heterónomamente, con las lógicas consecuencias en cuanto al efectivo cumplimiento de las previsiones del Plan en la realidad. Sobre la crisis que padece hoy, en el plano teórico y doctrinal, esta idea del Plan, es bien clara la imposibilidad de su mantenimiento en el Estado de las Autonomías. Este demanda una evolución hacia el entendimiento de la técnica de planificación como procedimiento de coordinación de actuaciones y compatibilización, en soluciones de síntesis, de ámbito competenciales. Ha de irse, pues, hacia el Plan en términos no tanto de ley (material) expresiva acabadamente de las soluciones de ordenación, sino más bien de ley (material) procesal, reguladora de los mecanismos que posibilitan un resultado final coherente no obstante la división del trabajo y la distribución territorial del poder.

Con ello, como ciertamente advierte W. BROHM (*op. cit.*), no resulta ya preciso dilucidar la cuestión de los efectos del Plan en el campo y desde la perspectiva competenciales. En la dirección que marca esta posible nueva concepción del Plan territorial cabría definir las bases de la solución de futuro en los siguientes términos:

- El Plan no ha de producir vinculaciones para las Administraciones territoriales que equivalgan a/o impliquen deberes concretos de actuación o ejecución.
- No carece por ello el Plan de cualquier eficacia. Su valor primario consiste en que ninguna instancia pública puede legítimamente realizar acciones contradictorias con o contrarias a las determinaciones del Plan. Consiste, pues, esta eficacia principal del Plan en impedir acciones con incidencia territorial perturbadoras o distorsionantes de su diseño.
- La ulterior virtualidad del Plan ha de venir por la vía del deber de colaboración positiva recíproca que pesa sobre todas las Administraciones a la hora del ejercicio de sus competencias propias. Desde esta perspectiva, el Plan (en cuya formulación ha debido previamente participarse) constituye un punto de referencia relevante para dicho ejercicio, de modo que puede decirse que las distintas Administraciones están obligadas en principio a traducir sus determinaciones en decisiones sectoriales, si bien éstas se producirán en términos de libre ejercicio (en cuanto al *sí*, al *cómo* y al *cuándo*) de la propia competencia.

#### IV. BREVE REFLEXION FINAL

La ordenación territorial consiste materialmente en la reducción a coherencia, la racionalización de la compleja intervención humana en y sobre el territorio, por lo que —por definición— ninguna de las actividades públicas con incidencia o repercusión física relevante le puede ser ajena. En otros términos y en el mismo plano material, se trata de una responsabilidad atribuida a los poderes públicos (al Estado en su conjunto) con vistas a la realización de determinados valores constitucionales, construidos como principales *sectores* de la política económico-social de dichos poderes. Esa responsabilidad está ciertamente luego repartida, en su traducción organizativo-competencial, entre las diferentes instancias territoriales, por lo que ha de ser cumplida, desde luego, por cada una de éstas desde sus respectivos títulos competenciales, pero sin que ello suponga libertad absoluta para el ejercicio arbitrario de los mismos, toda vez que la atribución de tales títulos no se justifica en sí

misma, sino en haberse hecho para la satisfacción de los expresados valores representativos de la unidad constitucional.

Sin perjuicio, pues, de la cuestión de la disposición sobre «las materias» definidas constitucionalmente a efectos del reparto territorial del poder, el mandato y la responsabilidad constitucionales de «orden territorial» demanda inexcusablemente un sistema global para la integración del pluralismo competencial, sectorial y territorial, si bien de modo que no anule el juego de dicho pluralismo, limitándose a eliminar o corregir, desde la perspectiva del resultado, sus inevitables tendencias disfuncionales e insolidarias contrarias a la unidad constitucional. Este sistema viene igualmente exigido por el juego propio de las competencias «horizontales» en el esquema constitucional de reparto del poder. Al propio tiempo, la lógica común de tales competencias proporciona una base adecuada a la construcción del sistema, por lo que éste ha de apoyarse necesariamente en las mismas.

La integración a que se viene aludiendo consiste cabalmente en la armonización de los diversos campos competenciales implicados en la tarea de la ordenación territorial. La armonización no es aquí posible a través del recurso a regulaciones generales y abstractas, por lo que en gran parte ha de tener lugar en cada caso y en los supuestos concretos objeto de ordenación. Ha de tener lugar, en todo caso, desde la referencia que proporcionan los valores constitucionales y sobre la base de la ponderación de los intereses públicos en presencia, de los que los títulos competenciales no son más que instrumentos de realización. De otro lado, y en sentido confluente, el objeto de la ordenación territorial conduce a que la repetida integración deba desarrollarse y resolverse en el campo de lo administrativo. Ambas circunstancias hacen del Plan la técnica por excelencia de la ordenación territorial.

Pero entonces si el Plan ha de ser capaz de cumplir la función que le queda así reservada, es bien evidente que ha de producirse un profundo cambio en su configuración y manejo. Del énfasis en su condición de ley que fija acabadamente (en tanto no se modifique) las soluciones a las que han de atenerse, y que deben ser cumplidas por todas las Administraciones públicas, debe pasarse a la colocación del acento en su función de ley reguladora de los mecanismos y procedimientos de coordinación y cooperación interadministrativas.

Por todas estas razones, la ordenación territorial no es sin más



el objeto de uno de los ordenamientos componentes del complicado entramado del ordenamiento general, sino —justamente con el referido al orden económico-financiero en sentido estricto— precisamente el «lugar» por donde pasa y en el que se verifica el arreglo y la cooperación en el ejercicio de las competencias con proyección o incidencia físicas (que son la gran mayoría o al menos las más importantes) y se reproduce, por tanto, la unidad de la Constitución. Puede decirse, pues, que la construcción de la ordenación territorial constituye una pieza básica para el correcto funcionamiento del Estado constitucional de las Autonomías.